

ISSN 2683-670X
(versión impresa)

ISSN 2683-7137
(versión en línea)

ITEP

Informe Trimestral de Empleo Público

AÑO 2 • N.º 2

MARZO 2020

ITEP: Informe Trimestral de Empleo Público

DIRECCIÓN DEL PROYECTO ITEP

Juan I. DOBERTI, Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP
Eduardo DUBIN DOMÍNGUEZ, Director de Sistemas de Información de Empleo Público

COMITÉ EDITORIAL

Ana CASTELLANI, Secretaria de Gestión y Empleo Público
Mariano BOIERO, Subsecretario de Gestión y Empleo Público
Alejandro M. ESTEVEZ, Subsecretario INAP
Beatriz ANCHORENA, Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional
María Cristina COSAKA, Directora Nacional de Gestión de Información y Política Salarial

REDACCIÓN

Leonardo GROTTOLA
Guillermo RAMOS

EDITORIAL

Instituto Nacional de Administración Pública

Dirección: Av. Roque Sáenz Peña 511 (Of. 523), CABA, República Argentina
C.P.: C1035AAA — Teléfono: 4343-9001 — Interno: 5570
Correo electrónico: <dinvesti@jefatura.gob.ar>

ISSN 2683-670X
(versión impresa)

ISSN 2683-7137
(versión en línea)

Se terminó de imprimir en Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público - Jefatura de Gabinete de Ministros
Av. Roque Sáenz Peña 511, CABA, República Argentina
Mayo 2020



>> ¿Qué es el ITEP?

El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP) es elaborado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el objeto de brindar información sobre empleo público según los datos que surgen de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), creada por el Decreto 365/17, que constituye la única fuente oficial de datos sobre el empleo público nacional. El informe se encuentra a cargo de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial.

Los datos utilizados en el ITEP corresponden a las jurisdicciones y entidades previstas en el artículo 8, incisos a y c de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156), con las salvedades que se indican en cada caso. La información presentada en esta oportunidad corresponde a enero de 2020.

El ITEP no abarca a quienes se desempeñan en otros poderes del Estado nacional —Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público— ni a los trabajadores provinciales o municipales. Tampoco incluye al personal de empresas y sociedades del Estado nacional y de universidades nacionales.

A los fines del ITEP, se entiende *por puesto de trabajo* toda persona con CUIL que desempeña actividades en una entidad determinada dentro de un marco legal y administrativo, y que posee una cuenta con una liquidación donde los conceptos fijos liquidados son mayores de 0 (cero).

El ITEP consta de dos secciones: una permanente, en la que, a partir de la información disponible más reciente, se caracteriza el universo de empleados públicos nacionales delimitado con anterioridad, en virtud de ciertos atributos sociodemográficos y laborales; y otra que varía de acuerdo con la edición, en la que se profundiza en el análisis de una cuestión específica.

En esta oportunidad, la propuesta consiste en construir indicadores de idoneidad del personal de la administración nacional y los entes públicos perteneciente a los escalafones regidos por el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) —aprobado por Decreto 214/06— y la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (LMREP) —Ley 25.164—, a fin de caracterizar el estado actual en la materia. La investigación forma parte de los esfuerzos orientados a medir la aptitud profesional de las administraciones públicas en tanto componente fundamental de las *capacidades estatales* para implementar políticas públicas. A diferencia de lo realizado en el marco de investigaciones previas, fundadas en percepciones de especialistas, el diseño se basa en atributos efectivamente observados en el personal estudiado, capturados por la BIEP y otros relevamientos llevados a cabo en el ámbito de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial.

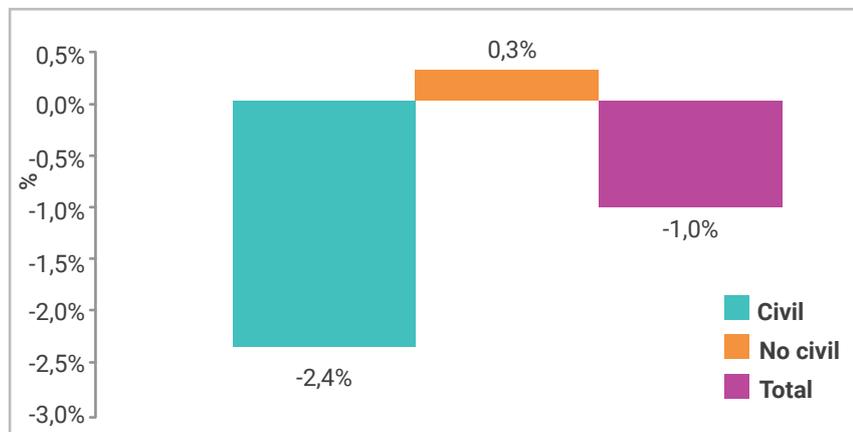
>> Monitoreo de variables sociodemográficas y laborales de los empleados públicos de la administración nacional y de los entes públicos

La administración nacional y los entes públicos¹ (Ley 24.156, artículo 8, incisos a y c) cuentan en enero de 2020 con 379.672 puestos de trabajo, lo que representa una reducción interanual —es decir, con respecto a enero de 2019— del 1,0 %. Esta caída ocurre únicamente entre los

¹ La administración nacional incluye a la administración central y los organismos descentralizados. La categoría *entes públicos* abarca organismos, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) o PAMI y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

puestos civiles —que experimentan una retracción interanual del 2,4 %— y resulta compensada de manera parcial por el leve crecimiento de los no civiles —0,3 %—. En este sentido, la situación es similar a la descrita en el informe anterior, aunque con un incremento algo menor de los no civiles (Gráfico 1).

Gráfico 1. Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos
Δ % interanual (enero de 2020) total, civil y no civil



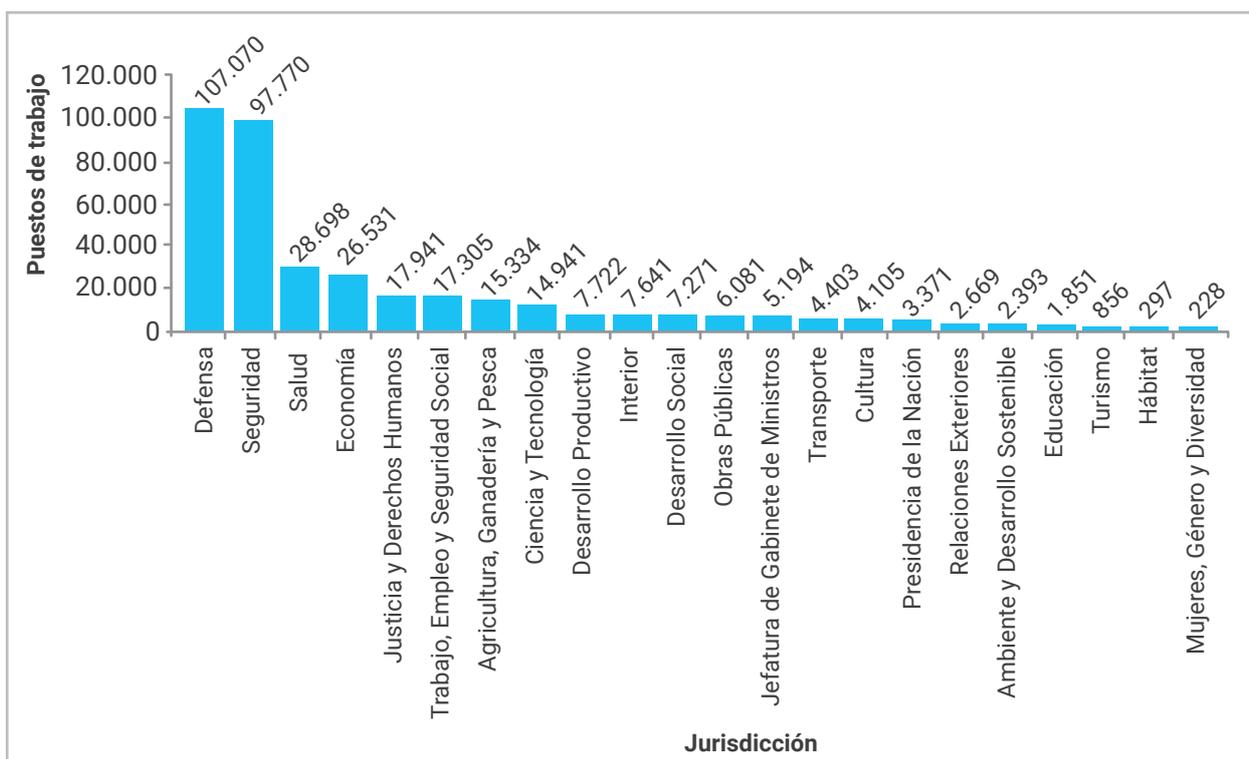
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Con el cambio de gobierno, se modifica la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional. En la actualidad, comprende 22 jurisdicciones, entre las que se encuentran 20 ministerios, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Presidencia de la Nación. Más allá de los cambios, las jurisdicciones con mayor cantidad de puestos continúan siendo los ministerios de Defensa y de Seguridad —con 107.070 y 97.770, respectivamente—, que, sumados, reúnen el 54 % de la dotación total. Otras con una importante plantilla —más de 10.000 puestos— son Salud; Economía; Justicia y Derechos Humanos; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Agricultura, Ganadería y Pesca; y Ciencia y Tecnología. De hecho, los 8 ministerios mencionados emplean a algo más del 85 % del personal (Gráfico 2).

En el ámbito civil, se sigue manteniendo una distribución pareja entre varones y mujeres, si comparamos los datos con los de informes anteriores. Al analizar la variación interanual del personal por género, observamos que el masculino se contrae más que el femenino —2,5 % y 2,2 %, respectivamente— (Gráficos 3 y 4). En cuanto a rangos de edad, continúa el predominio de los adultos de edad intermedia, de 40 a 54 años, que ocupan el 43,2 % de los puestos civiles y que, junto con los adultos jóvenes, de 25 a 39 años, representan algo más del 75 % de la dotación civil total. El resto de los colectivos de edad también conserva una participación similar a la exhibida en informes anteriores: los adultos maduros, de 55 a 64 años, el 19,7 %; los adultos mayores, de 65 años o más, el 2,8 %, y, finalmente, los jóvenes², el 1,1 % (Gráfico 5).

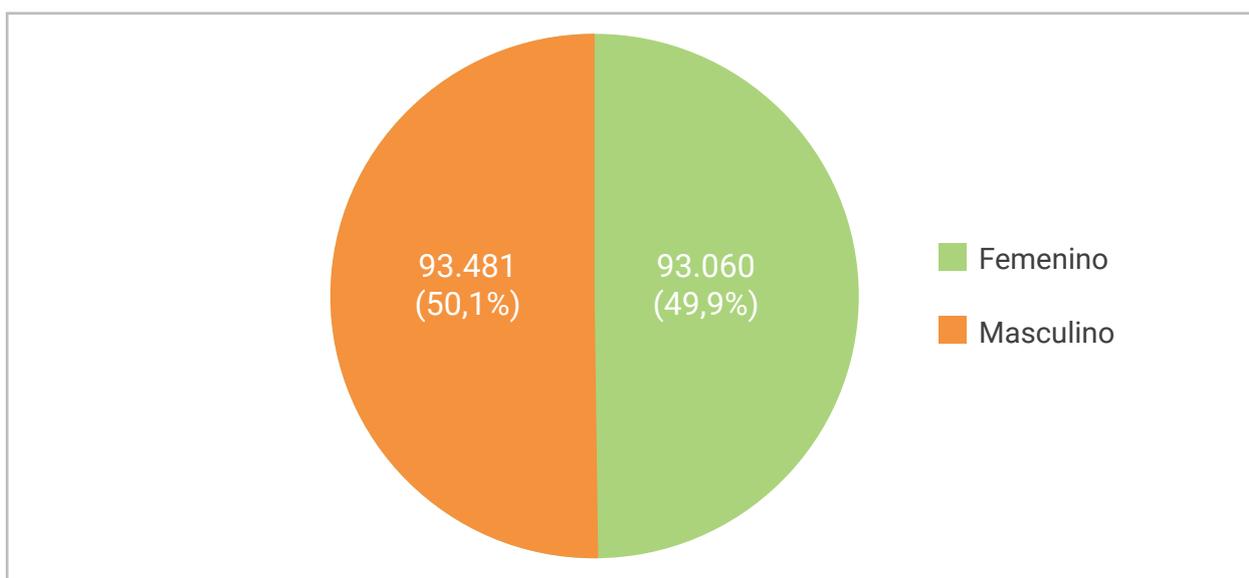
² Si bien la presencia de menores de 18 años al interior del personal civil es exigua, resultan incluidos porque diversas normas permiten que ingresen al mercado laboral desde los 16 años en determinadas condiciones. Por ejemplo, el SINEP autoriza el ingreso al Nivel F del escalafón a partir de los 16 años siempre que se acredite ciclo básico secundario completo (Decreto 2098/08, artículo 14). Asimismo, el SINEP estipula que los menores de 18 años tendrán una jornada de labor de 6 horas diarias, 30 horas semanales, de lunes a viernes (Decreto 2098/08, artículo 103). Según la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), podrán celebrar contrato de trabajo los menores de 18 años, desde los 16 años, con autorización de sus padres, responsables o tutores (Ley 20.744, segundo párrafo, artículo 32).

Gráfico 2. Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos según jurisdicción (enero de 2020)



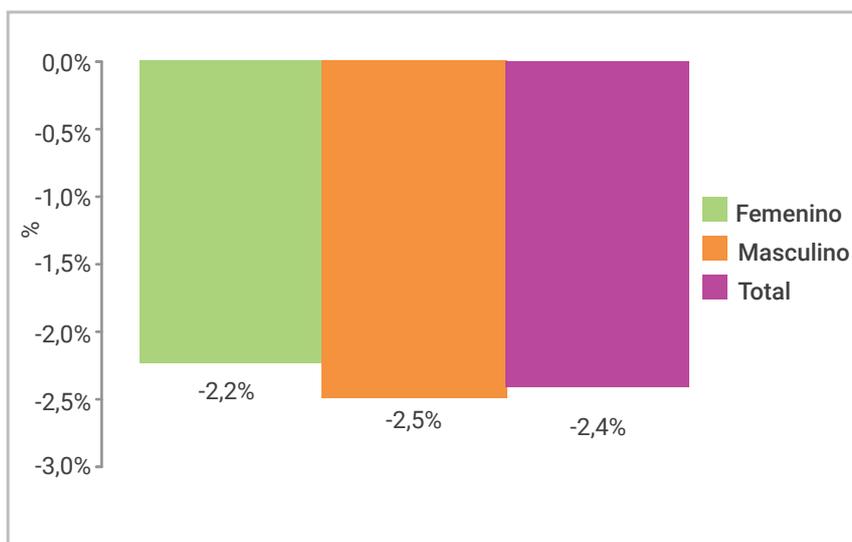
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 3. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según género (enero de 2020)



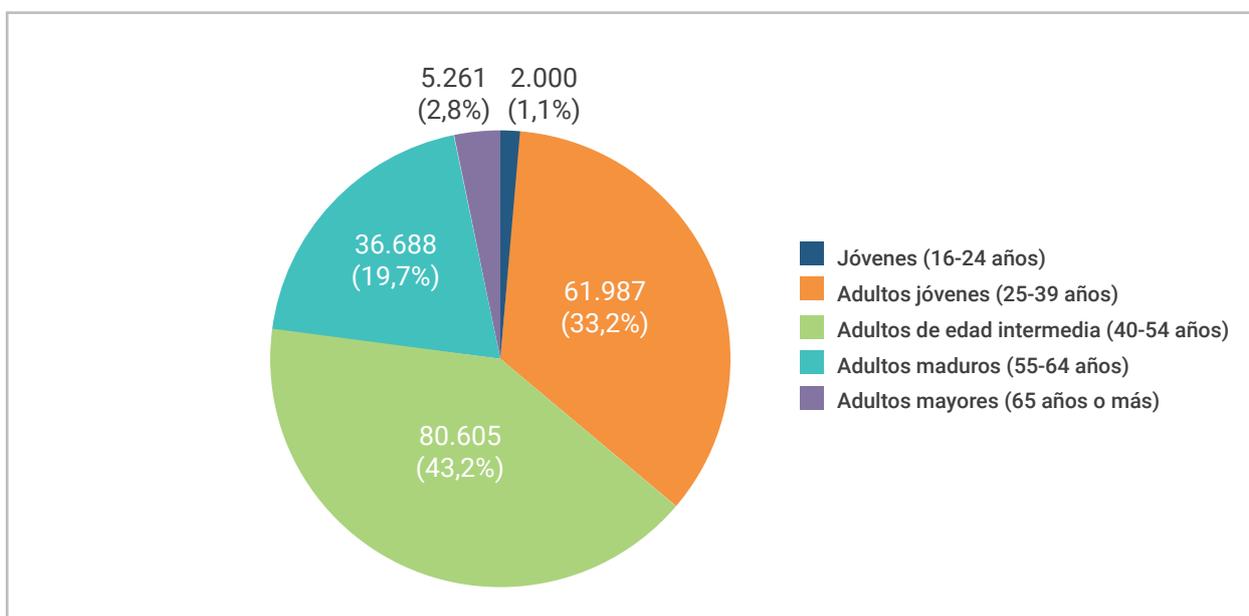
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

**Gráfico 4. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos
Δ % interanual (enero de 2020) total y según género**



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

**Gráfico 5. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos
según rango etario (enero de 2020)**



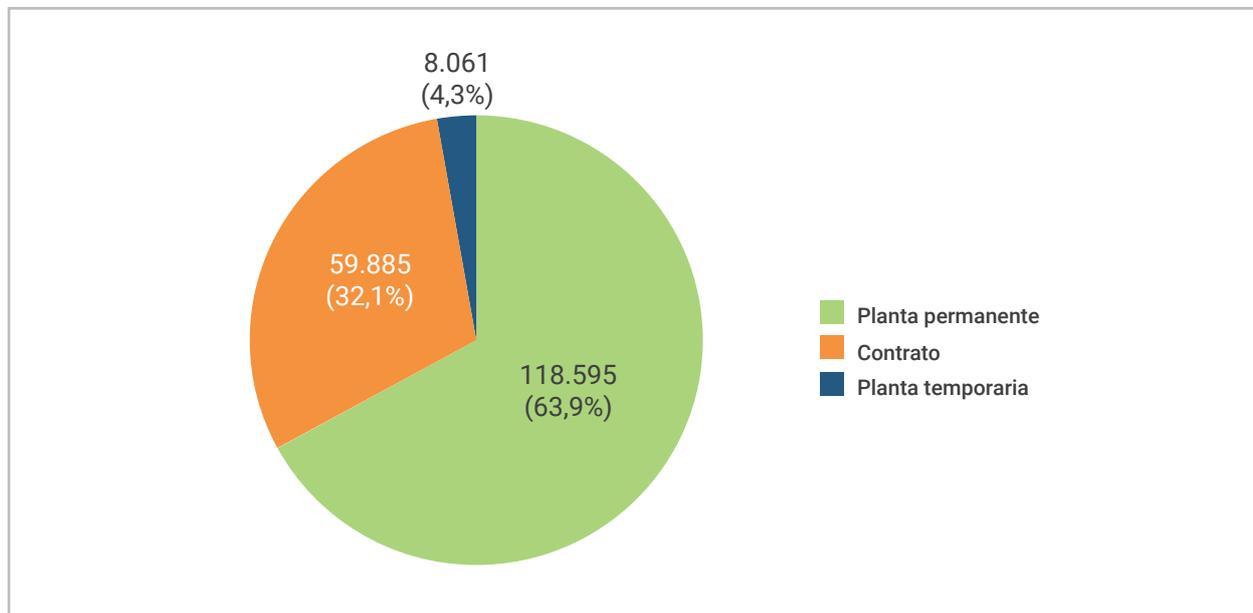
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En lo que concierne a cómo se distribuyen los puestos de trabajo del personal civil según tipo de contratación, se aprecia de nuevo que su estructura permanece estable, con algo menos de dos tercios de personal permanente³ –63,6 %–, un tercio de contratados –32,1 %– y un pequeño porcentaje de puestos de planta temporaria –4,3 %– (Gráfico 6). Cuando se observa la variación interanual del personal según tipo de contratación, se advierte que el personal permanente y el

³ Incluye personal designado de manera transitoria en cargos de planta permanente.

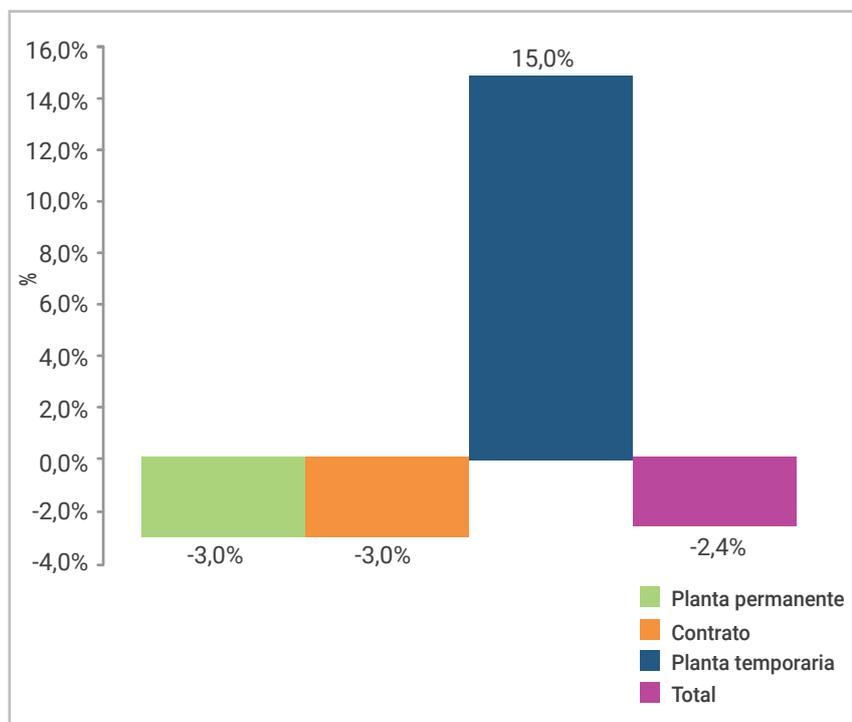
contratado son afectados por la merma de manera uniforme —ambos caen un 3,0%—. La baja resulta en parte compensada por el crecimiento de la planta transitoria —15,0%— que, no obstante, dado lo reducido de su tamaño, no permite equilibrar las retracciones registradas en los otros grupos (Gráfico 7).

Gráfico 6. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según tipo de contratación (enero de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

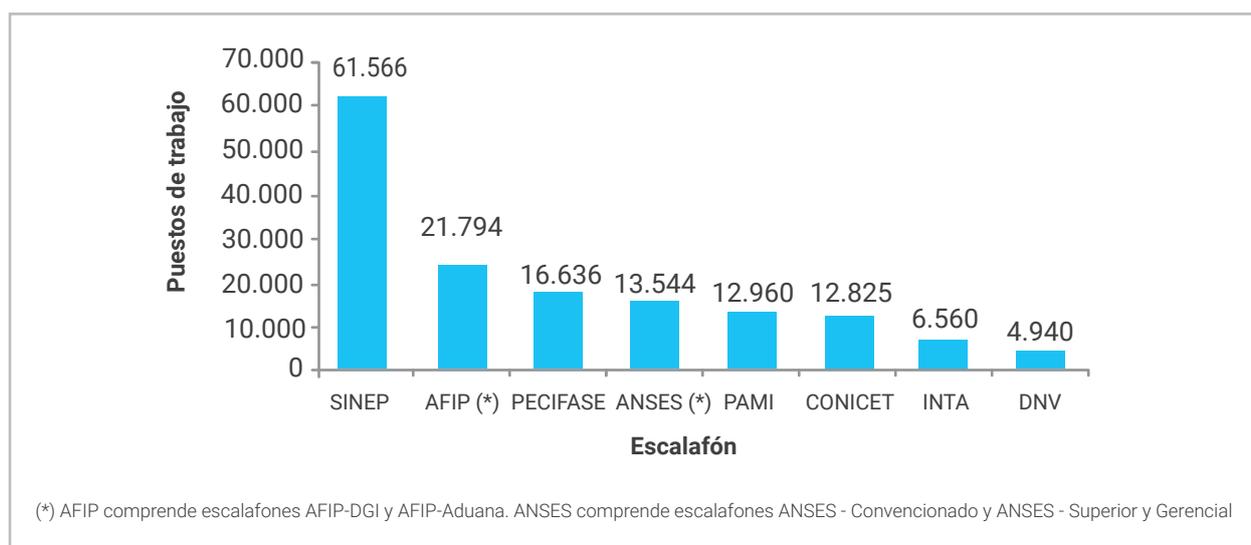
Gráfico 7. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (enero de 2020) total y según tipo de contratación



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Respecto a la distribución según escalafones, en el ámbito civil, se confirma una vez más que el escalafón individualmente más numeroso es el del SINEP, el cual congrega a alrededor de un tercio de este universo. En menor medida, regímenes como el del Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (PECIFASE) y los de organismos tales como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)⁴ ratifican su importante magnitud (Gráfico 8).

Gráfico 8. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos en escalafones seleccionados (enero de 2020)



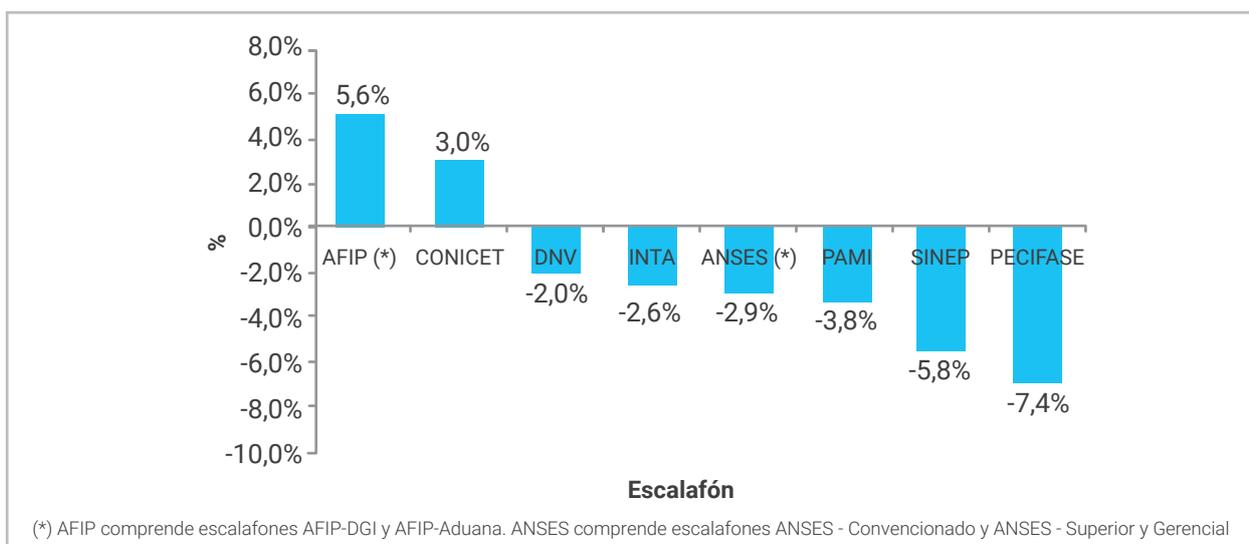
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En la comparación interanual, excepto AFIP y CONICET —que crecen un 5,6 % y 3,0 %, respectivamente—, todos los escalafones considerados reducen sus puestos de trabajo, aunque en diversa magnitud. En lo que respecta a los escalafones que expanden su personal, confirman la tendencia registrada en octubre; y dentro de estos, la AFIP acelera el ritmo de suba. En cuanto a aquellos que ven reducidos sus puestos de trabajo, sobresale nuevamente por la magnitud de su retracción el PECIFASE —7,4 %—. Le sigue un grupo con reducciones moderadas —de entre casi el 4 % y el 6 %— conformado también en esta ocasión por el SINEP—5,8 %— y el PAMI —3,8 %—. Por último, ANSES —2,9 %—, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) —2,6 %— y Dirección Nacional de Vialidad (DNV) —2,0 %— presentan las disminuciones más modestas (Gráfico 9).

En lo que atañe a los escalafones del personal no civil, el personal militar de las Fuerzas Armadas sigue siendo, por amplio margen, el más numeroso con sus 83.479 puestos, seguido por Fuerzas de Seguridad, como Gendarmería Nacional, con 36.572; PFA, con 30.585; y Prefectura Naval Argentina, con 22.012 (Gráfico 10).

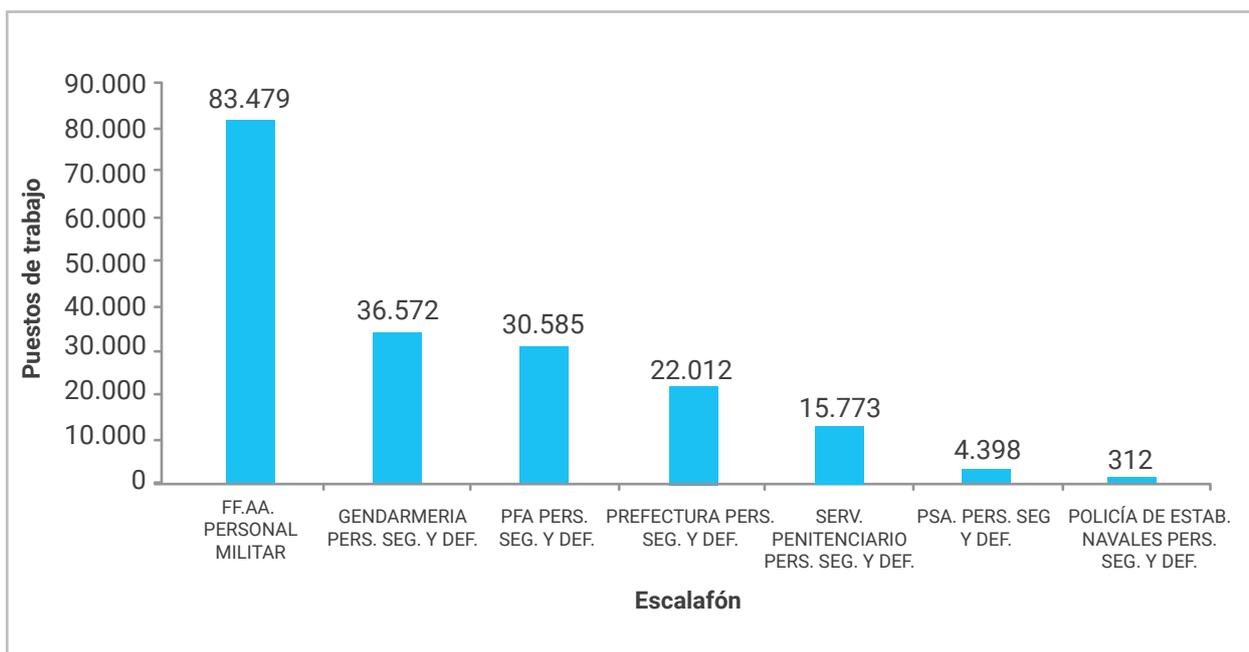
⁴ A través de la expresión *escalafón CONICET*, se hace referencia a las carreras de Investigador Científico y Tecnológico, y de Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo de dicho organismo, y se incluye a sus becarios internos.

Gráfico 9. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (enero de 2020) en escalafones seleccionados



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 10. Puestos de trabajo del personal no civil de la administración nacional y los entes públicos (enero de 2020)

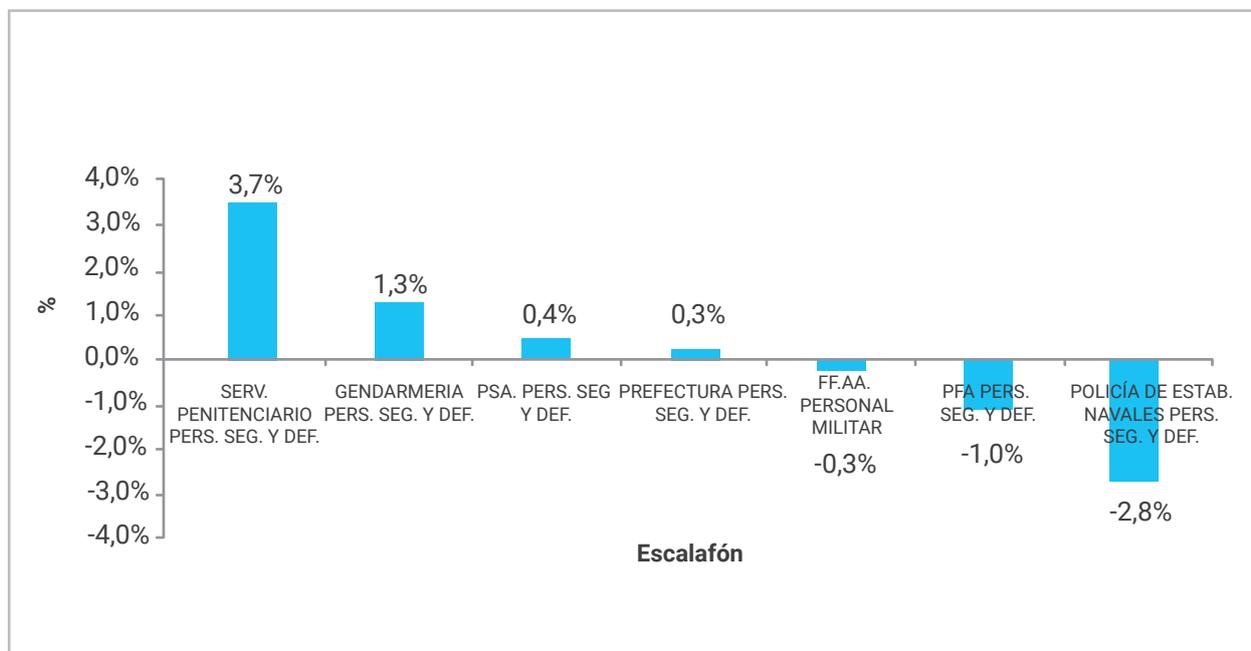


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Como ya se ha puntualizado, en su conjunto, los puestos de trabajo no civiles experimentan un pequeño crecimiento interanual $-0,3\%$. Cuando se analiza el comportamiento de cada escalafón en particular, observamos que la mayoría registra variaciones inferiores o iguales al 1% —la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) y la Prefectura crecen $0,4\%$ y $0,3\%$, respectivamente, mientras que el personal militar de las Fuerzas Armadas y la dotación del escalafón de la PFA caen un $0,3\%$ y un 1% , en cada caso—. Se destacan por su mayor incremento el escalafón del Servicio Penitenciario

Federal (SPF) —que vuelve a crecer y, con un alza del 3,7 %, repite su comportamiento de octubre— y, en menor medida, el de Gendarmería Nacional — 1,3 %— (Gráfico 11)⁵.

**Gráfico 11. Puestos de trabajo del personal no civil de la administración nacional y los entes públicos
Δ % interanual (enero de 2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

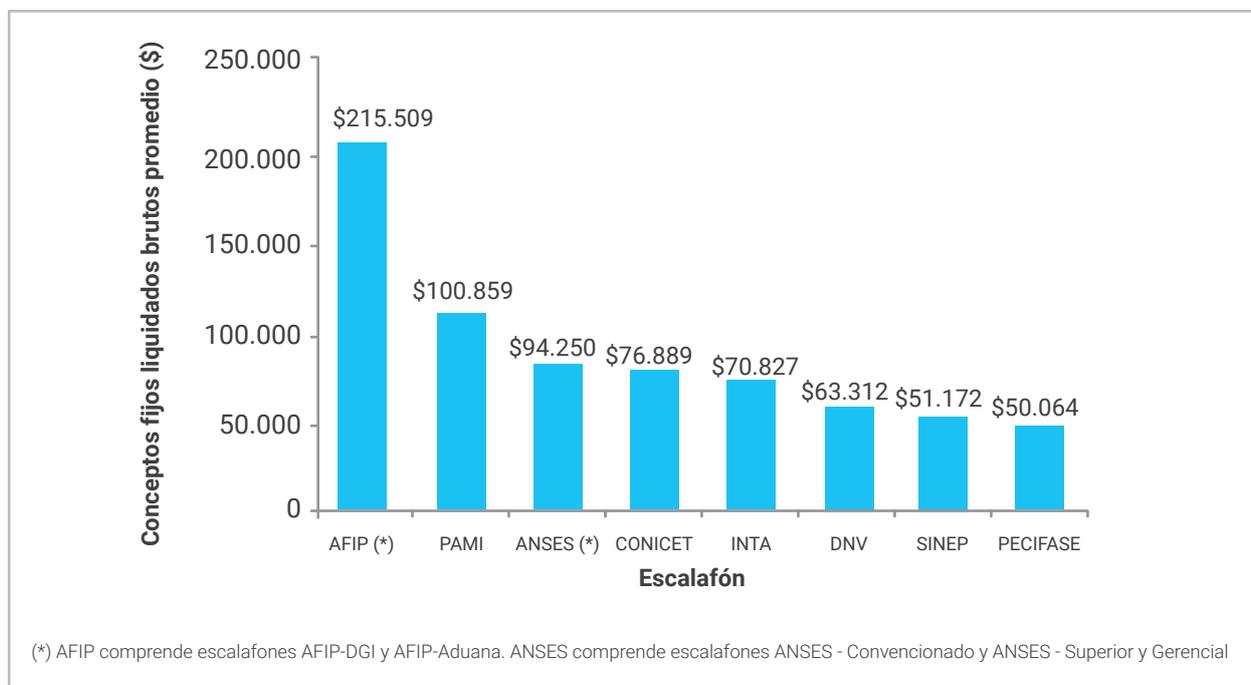
Respecto a las remuneraciones⁶, en el ámbito civil, se mantiene la heterogeneidad entre escalafones observada en los informes previos. En efecto, el de la AFIP es, por amplio margen, el de mayor salario promedio. Le siguen, a una distancia considerable, los de organismos tales como PAMI y ANSES. Luego, los escalafones con remuneraciones intermedias son los del CONICET —impulsado al alza por el mayor nivel educativo promedio de sus integrantes— y el del INTA. Por último, los de menor retribución promedio son DNV, SINEP y PECIFASE. En términos de la comparación interanual, se mantiene la tendencia a la caída del salario real promedio. En esta oportunidad, las bajas oscilan, aproximadamente, entre el 10 % y el 16 %, aunque en el caso del PECIFASE la merma es más pronunciada —20,5 %—. En contraste con el comportamiento generalizado, el escalafón de la DNV se recupera de nuevo, pero de manera algo más marcada que en octubre —7,0 %—, y el de la AFIP mantiene prácticamente constante su remuneración real promedio —logra una ínfima suba del 0,3 %— (Gráficos 12 y 13)⁷.

⁵ El escalafón de la Policía de Establecimientos Navales se retrae de una manera algo más pronunciada —2,8 %—. No obstante, esto resulta relativizado por lo reducido de su dotación, que hace que pequeñas modificaciones en su tamaño impliquen variaciones más pronunciadas en términos relativos.

⁶ Términos tales como *remuneraciones*, *salarios* o *retribuciones*, empleados en el marco de este informe, siempre remiten a *conceptos fijos liquidados*.

⁷ A los efectos del cálculo de la variación interanual del salario real de los escalafones considerados, se procede a deflactar los conceptos fijos liquidados promedio de los escalafones seleccionados —correspondientes a enero de 2020— por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) con cobertura nacional, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). De esta forma, se logra expresar dichos promedios salariales a precios de enero de 2019, lo que, a su vez, permite establecer la variación interanual del salario real promedio por escalafón seleccionado.

Gráfico 12. Conceptos fijos liquidados brutos promedio del personal civil de la administración nacional y los entes públicos en escalafones seleccionados (enero de 2020)

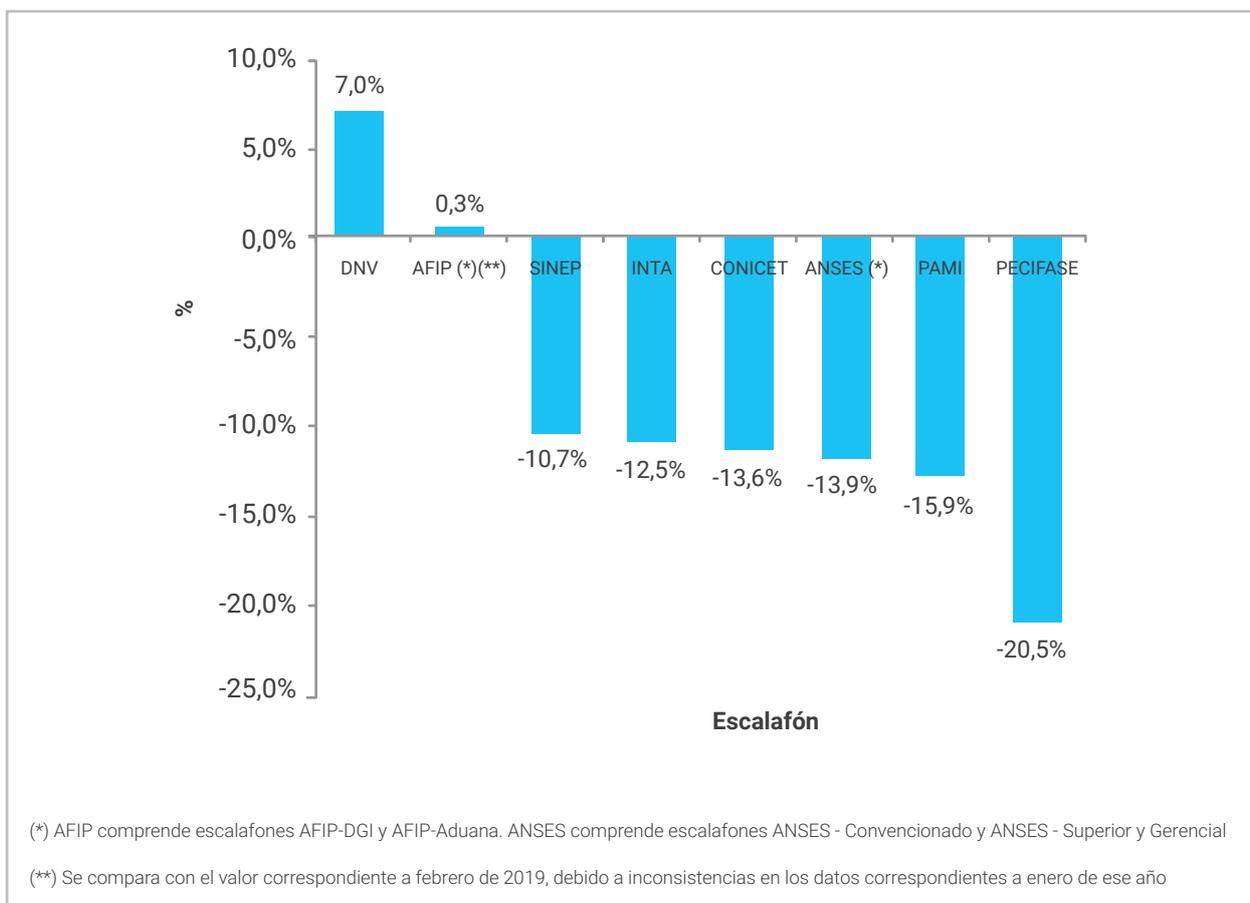


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

En cuanto al análisis de las retribuciones civiles según intervalos, se observa que un sexto del personal —16,7 %— percibe remuneraciones de hasta \$ 40.000, y algo menos de la mitad —45,1 %— no supera los \$ 60.000, mientras que el segmento mejor remunerado —más de \$ 80.000— comprende algo más de un tercio —35,9 %— de los trabajadores civiles. Si se pone el foco en la situación salarial del SINEP —el escalafón más numeroso—, se advierte que gran parte de su personal —81,0 %— no supera los \$ 60.000. De hecho, la mayoría de los trabajadores del escalafón —52,7 %— percibe remuneraciones de entre \$ 40.001 y \$ 60.000 (Gráficos 14 y 15)⁸.

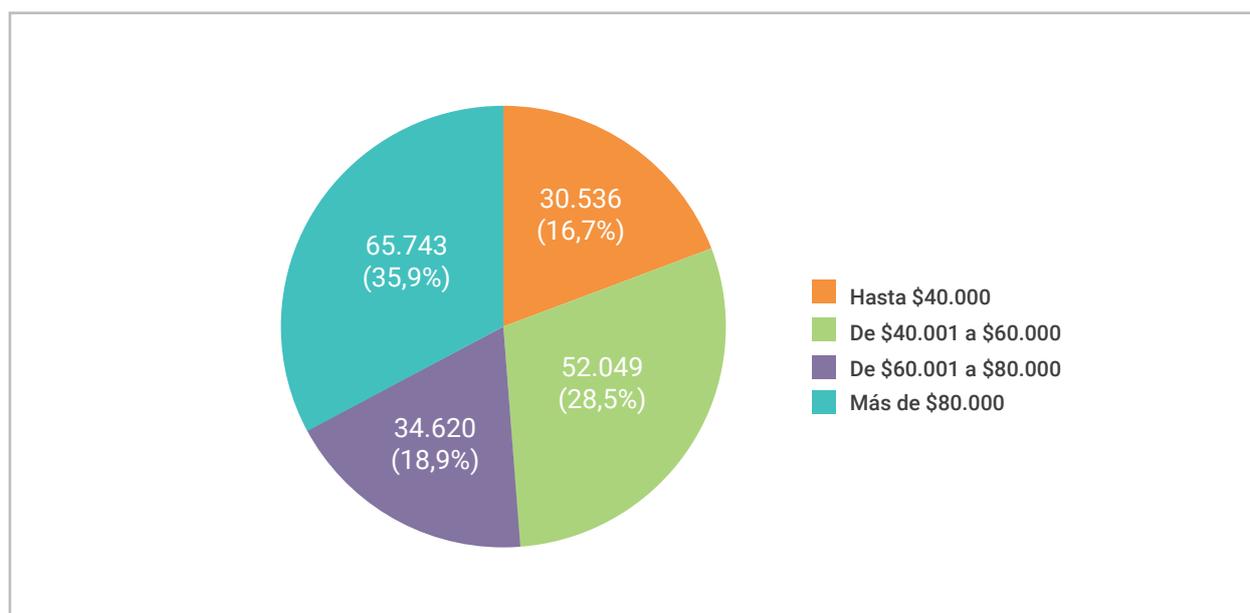
⁸ Para construir los intervalos, se excluye a los siguientes colectivos: autoridades superiores, funcionarios fuera de nivel, personal del Servicio Exterior de la Nación (SEN) y personal docente civil de las Fuerzas Armadas (horas cátedra). En los tres primeros casos, además de no estar regulados por la LMREP, perciben salarios que se ubican muy por encima de los del resto del personal civil. En el caso del SEN, esto se explica por tratarse de remuneraciones fijadas en dólares estadounidenses (USD). En cuanto al personal con horas cátedra, se considera que sus retribuciones, relativamente más bajas que las del resto, no resultan comparables, dada la diferente duración de su jornada laboral. Por los motivos expuestos, se entiende que se trata de valores atípicos, y que su inclusión conduciría a estimaciones sesgadas.

Gráfico 13. Conceptos fijos liquidados brutos promedio del personal civil de la administración nacional y los entes públicos
Δ % interanual (enero de 2020) en escalafones seleccionados



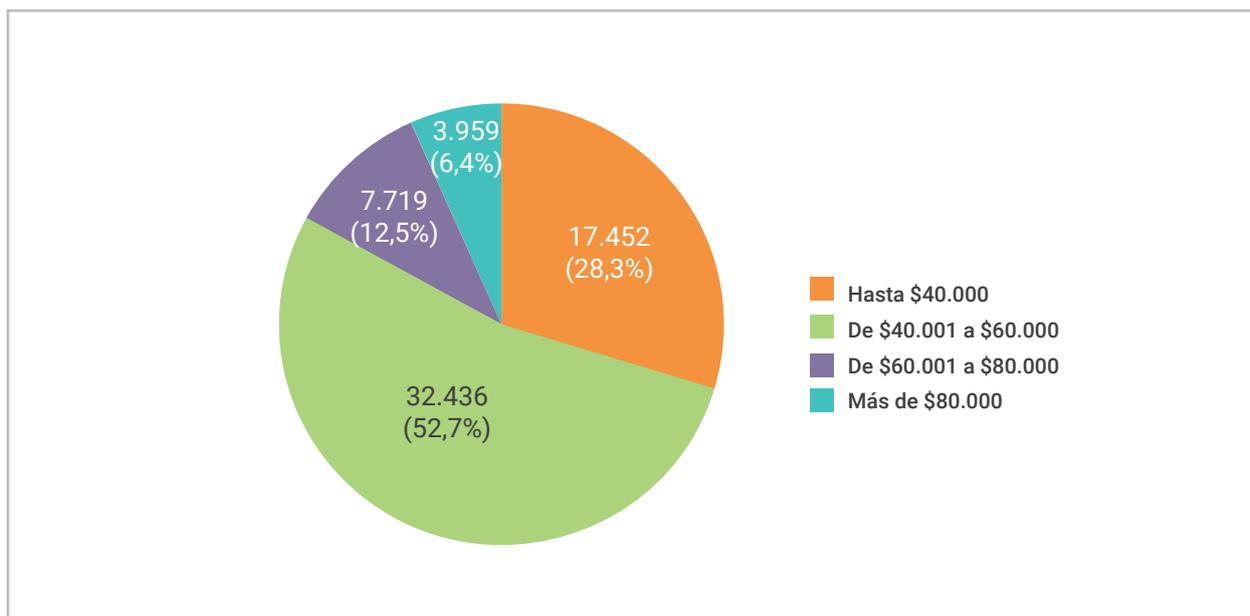
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 14. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según intervalos salariales (enero de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Gráfico 15. Puestos de trabajo del escalafón SINEP según intervalos salariales (enero de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

>> **Idoneidad en la administración pública: hacia la construcción de indicadores sobre el personal civil comprendido en el régimen de LMREP**

En el presente apartado, se avanza en el objetivo de construir indicadores de idoneidad del personal de la administración nacional y los entes públicos a fin de analizar su estado actual. En esta oportunidad, el estudio comprende al personal perteneciente a los escalafones regidos por el CCTG y la LMREP. Esta decisión se funda tanto en características específicas de las normas mencionadas como en la disponibilidad de información.

Esta propuesta se enmarca en los esfuerzos orientados a generar indicadores capaces de medir la *idoneidad* de las administraciones públicas —es decir, las aptitudes profesionales de los servidores públicos— en tanto componente fundamental de las *capacidades estatales* para implementar políticas públicas.

Desde el surgimiento del Estado moderno, se han sucedido a través de las más diversas experiencias nacionales numerosos intentos de reforma administrativa con el propósito de dotar de mayor eficiencia y racionalidad el funcionamiento de las burocracias públicas. No obstante, dicha permanente vocación reformista no se ha visto acompañada por desarrollos equivalentes que midan la idoneidad administrativa. Entre los principales intentos en este sentido, se destacan los surgidos de las investigaciones llevadas a cabo por Evans y Rauch (1999 y 2000) y por el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotenburgo (Suecia).

En cuanto a los indicadores elaborados por Evans y Rauch (1999 y 2000), encuentran su fundamento teórico en el modelo burocrático weberiano, según el cual la administración pública debería conformarse por profesionales idóneos que ingresan a esta en virtud de sus méritos, progresan en la carrera administrativa de acuerdo con su desempeño y cuentan con la garantía de estabilidad en el empleo. De hecho, los autores construyen una *escala de weberianismo* que consta de dos dimensiones: *reclutamiento meritocrático* —que combina requisitos de educación formal con exámenes de ingreso— y *carrera a largo plazo*.

En lo que respecta a los indicadores de calidad de gobierno, su concepción es algo diferente, dado que incorporan a la perspectiva tradicional la influencia de la Nueva Gerencia Pública (NGP)⁹. En efecto, este enfoque distingue dos dimensiones organizacionales: *profesionalismo* y *cerrazón* (*closedness*). De acuerdo con esta mirada, la idoneidad no depende de la vigencia de la carrera vitalicia y de leyes especiales de empleo público, sino que también puede convivir con criterios más flexibles de contratación, asimilables a los imperantes en el sector privado (Dahlstrom, Lapuente y Teorell, 2010)¹⁰.

En función de estos antecedentes, se construye un Índice de Idoneidad basado en aquellos aspectos comunes a ambos enfoques, es decir, centrado en la dimensión del *reclutamiento meritocrático*, que retoma elementos del diseño elaborado por Evans y Rauch (1999 y 2000) y, en menor medida, de la encuesta a expertos del Instituto de Calidad de Gobierno (Dahlström *et al.*, 2015). No obstante, a diferencia de los trabajos reseñados, fundados en percepciones de especialistas, esta investigación se basa en atributos efectivamente observados en el personal estudiado, capturados por la BIEP y otros relevamientos llevados a cabo en el ámbito de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial.

Más específicamente, el Índice de Idoneidad se calcula promediando el porcentaje de cargos concursados sobre cargos totales de cada escalafón considerado y el de personal con nivel educativo superior —es decir, que haya completado, al menos, estudios terciarios o universitarios— sobre la dotación total del escalafón respectivo. El índice de Idoneidad puede asumir valores de 0 a 100 puntos y, a los efectos de simplificar la interpretación de los resultados, se elabora una categorización ordinal que va desde muy alto a muy bajo nivel de idoneidad (Cuadro 1).

Como puede apreciarse, el criterio empleado reproduce en buena medida el de Evans y Rauch (1999 y 2000), que considera indicadores de mérito en el acceso al servicio público el cumplimiento de alguna de las siguientes condiciones: aprobar un examen de ingreso o acreditar estudios universitarios. Si bien asimilar logro académico a aptitud profesional es problemático —y su pertinencia puede variar de acuerdo con el perfil laboral en cuestión—, se considera, en términos generales, justificada por el vínculo, esbozado por la teoría del capital humano, entre nivel educativo y productividad del trabajador (Morduchowicz 2004).

A su vez, este eventual sesgo resultaría de alguna forma compensado por la inclusión del indicador de personal concursado, que busca dar cuenta de en qué medida se respetan los mecanismos de selección estipulados por cada escalafón en particular. Se aclara, asimismo, que las mediciones presentadas en los párrafos siguientes no implican una valoración de la idoneidad de trabajadores en particular, sino que caracterizan los escalafones estudiados de manera genérica y aproximada.

⁹ La NGP propone como principios organizadores de la administración pública el énfasis en los resultados en detrimento de los procedimientos; la definición de metas, objetivos e indicadores de cumplimiento; la flexibilidad contractual y en el otorgamiento de gratificaciones económicas según desempeño; un mayor grado de discrecionalidad para la toma de decisiones por parte de los directivos públicos; la introducción de mayor competencia al interior del sector público tercerizando y creando cuasimercados; la separación entre organismos que formulan e implementan políticas públicas con el armado de *agencias* abocadas a cuestiones específicas y la mayor preocupación por la eficiencia económica y el control del gasto (Hood, 1991).

¹⁰ El estudio del grado de cerrazón de las organizaciones burocráticas se relaciona con la clasificación de los sistemas de servicio civil en abiertos o de empleo y cerrados o de carrera, formulada por Longo (2001).

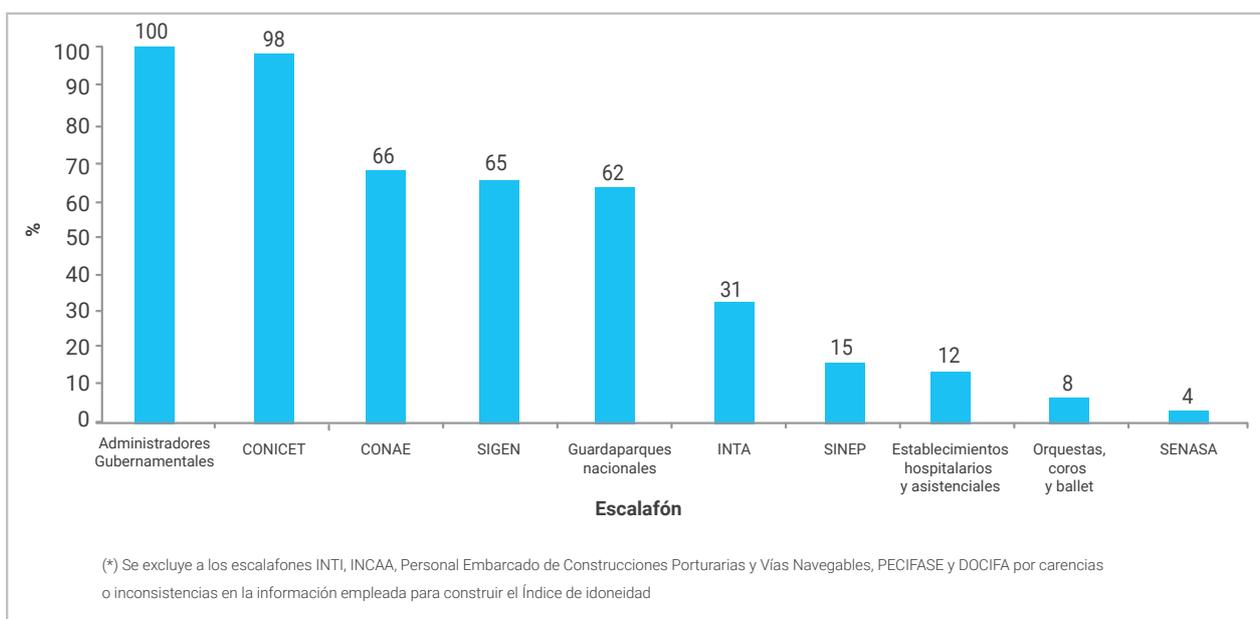
Cuadro 1. Índice de Idoneidad

Indicadores	Índice	Categorías
Cargos concursados -% del total del escalafón-	<i>Índice de Idoneidad</i>	MUY ALTO (Más de 80)
Personal con nivel educativo superior ^(*) -% del total del escalafón-		ALTO (De 61 a 80)
^(*) Se considera nivel educativo superior haber completado, al menos, estudios terciarios o universitarios	Promedio de ambos indicadores	MEDIO (De 41 a 60)
		BAJO (De 21 a 40)
	Escala 0 a 100	MUY BAJO (De 0 a 20)

Fuente: Elaboración propia

Como ya se ha señalado, el análisis comprende al personal civil regido por el CCTG y la LMREP y pone el foco, en primer término, en la proporción de cargos concursados en cada escalafón respecto del total –que incluye, además de los concursos, sistemas de acceso, tales como contrataciones, designaciones transitorias, etcétera–. En este sentido, se aprecia una gran heterogeneidad, con situaciones que van desde escalafones con todo o casi todo el personal concursado –Administradores Gubernamentales y CONICET– hasta aquellos con una baja proporción –SINEP, establecimientos hospitalarios y asistenciales, orquestas, coros y ballet, y Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)–, pasando por casos en que los cargos concursados son mayoría –Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y guardaparques nacionales– (Gráfico 16).

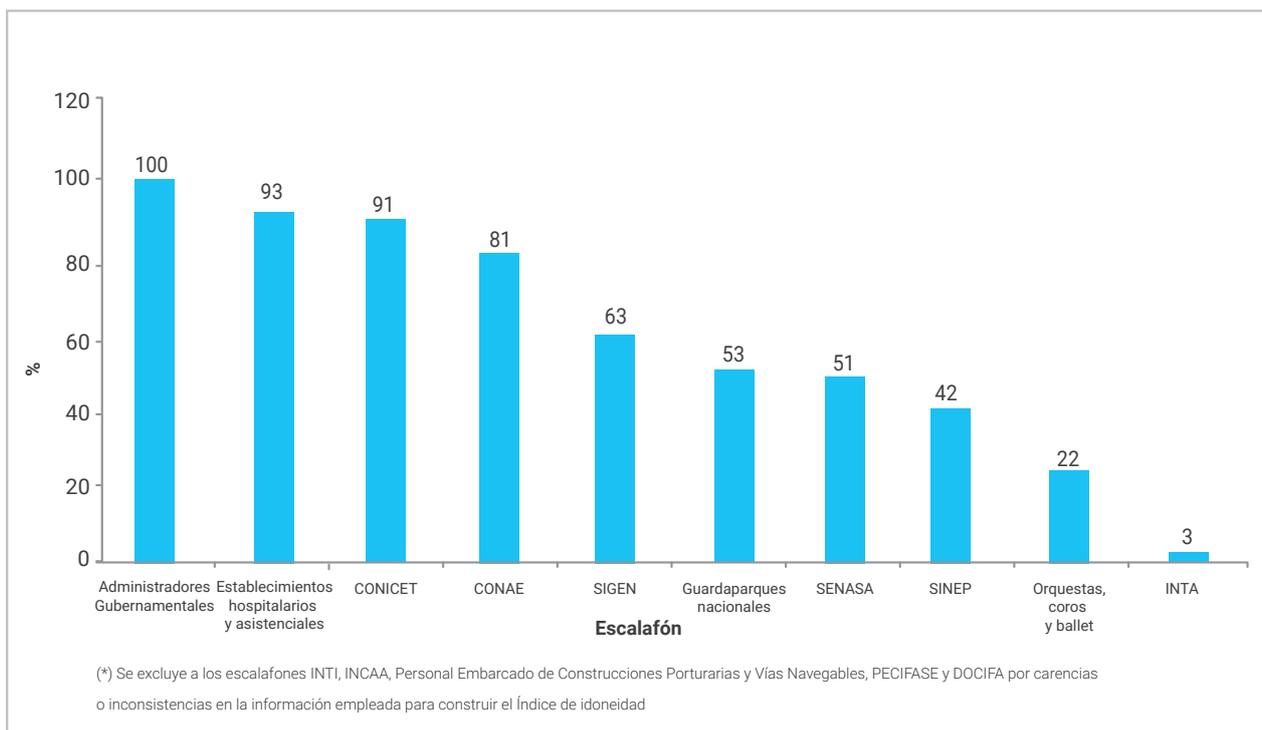
Gráfico 16. Cargos concursados (% total) en escalafones regidos por CCTG-LMREP (2019)^(*)



Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial

Cuando se estudia la incidencia de trabajadores con nivel educativo superior en cada uno de los escalafones seleccionados, se observa también una importante disparidad entre ellos, aunque los valores tienden a ser más elevados. En efecto, existe un grupo en que prevalece con claridad el personal de alta calificación – Administradores Gubernamentales, establecimientos hospitalarios y asistenciales, CONICET, CONAE y, en menor medida, SIGEN–, otro en que la mitad o algo menos cuenta con estudios superiores –guardaparques nacionales, SENASA y SINEP– y, por último, los que cuentan con una baja proporción de miembros de nivel educativo elevado –orquestas, coros y ballet e INTA– (Gráfico 17).

Gráfico 17. Personal con nivel educativo superior (% total) en escalafones regidos por CCTG-LMREP (enero de 2020)^(*)

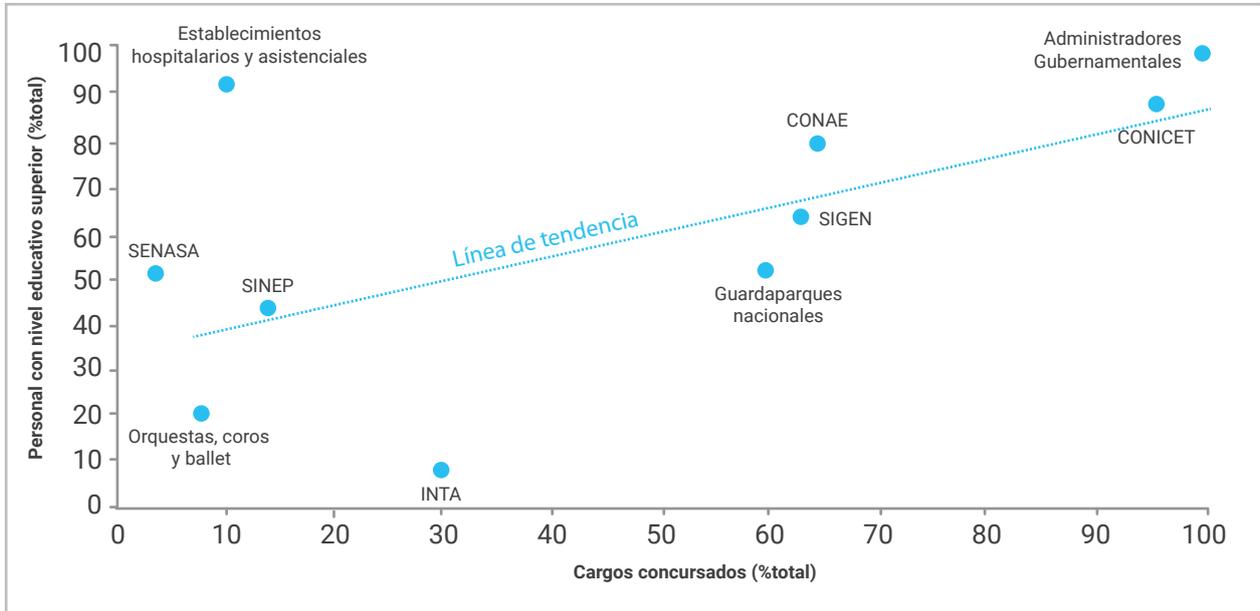


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Al analizar la relación entre ambos indicadores, se advierte cierta correspondencia entre concursar al personal y contar con trabajadores de elevada calificación –como lo refleja la pendiente positiva de la línea de tendencia del Gráfico 18–. De hecho, todos los escalafones con preponderancia de cargos concursados cuentan con una mayoría de integrantes de nivel educativo superior. No obstante, entre aquellos en que el número de los concursados tiende a ser bajo, se encuentran los de predominio del personal de alta calificación –establecimientos hospitalarios y asistenciales–, los que cuentan con una prevalencia intermedia de trabajadores con nivel educativo superior –SENASA y SINEP– y los que registran una presencia más bien escasa de este tipo de personal –orquestas, coros y ballet e INTA– (Gráfico 18).

En lo que respecta al Índice de Idoneidad, se observa un comportamiento diverso. En efecto, se encuentran escalafones de nivel muy alto –Administradores Gubernamentales y CONICET–, alto –CONAE y SIGEN–, medio –guardaparques nacionales y establecimientos hospitalarios y asistenciales–, bajo –SINEP y SENASA– y muy bajo –INTA y orquestas, coros y ballet–. En algunos casos, en especial los de aquellos que presentan los valores más elevados, es posible ensayar algunas explicaciones para su comportamiento.

Gráfico 18. Personal con nivel educativo superior según cargos concursados (% total) en escalafones regidos por CCTG-LMREP

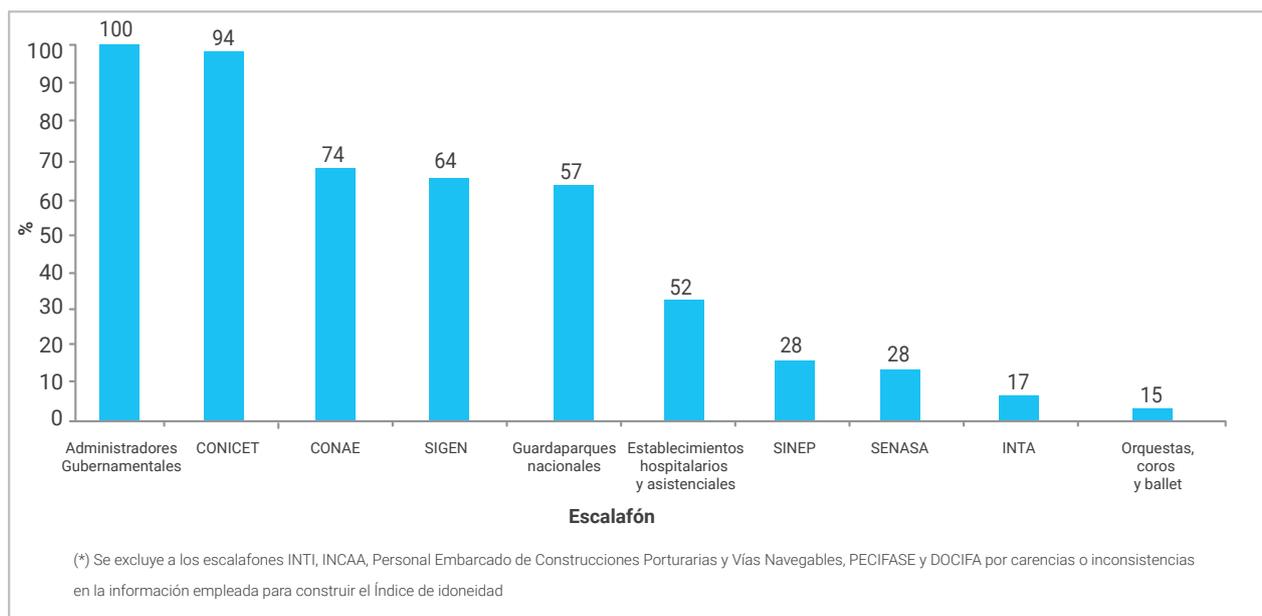


Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP y de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) –creado por Decreto 3687/84, luego reemplazado por el Decreto 2098/87, que, a su vez, instauró su estatuto y escalafón– no sorprende por su elevada calificación, dado que es concebido como *cuerpo de élite*, al que se accede mediante un riguroso proceso selectivo que consiste en un curso de ingreso de, al menos, dos años destinado a profesionales universitarios. En cuanto al CONICET, en virtud de la naturaleza de sus tareas, requiere de un personal con un nivel educativo elevado. Además, por tratarse de un organismo que realiza actividades científicas y tecnológicas, se encuentra exceptuado de la obligación de solicitarle al Jefe de Gabinete de Ministros que lo autorice para proceder a la cobertura de cargos vacantes establecida en el artículo 7 de la Ley de Presupuesto Nacional, lo que facilita el ingreso por concurso. Idénticos argumentos pueden esgrimirse en el caso de la CONAE. Por último, el buen desempeño del escalafón de la SIGEN puede atribuirse también a la especificidad de sus tareas, vinculadas a la auditoría y el control, que demandan personal ligado a profesiones liberales, tales como la contabilidad y la abogacía (Gráfico 19 y Cuadro 2).

De esta manera, se consolida un escenario de una burocracia pública con *núcleos de excelencia* en un contexto de fuerte disparidad. Esta constatación plantea el desafío de alcanzar mayores niveles de idoneidad en escalafones transversales y masivos como, por ejemplo, el SINEP. En este caso en particular, se aprecia que, por combinar perfiles administrativos y profesionales, la proporción de miembros con nivel educativo superior puede considerarse aceptable, pero su desempeño resulta menguado, debido al predominio de las contrataciones como sistema de acceso (INAP 2019a).

Gráfico 19. Índice de Idoneidad en escalafones regidos por CCTG-LMREP(*)



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP y de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial

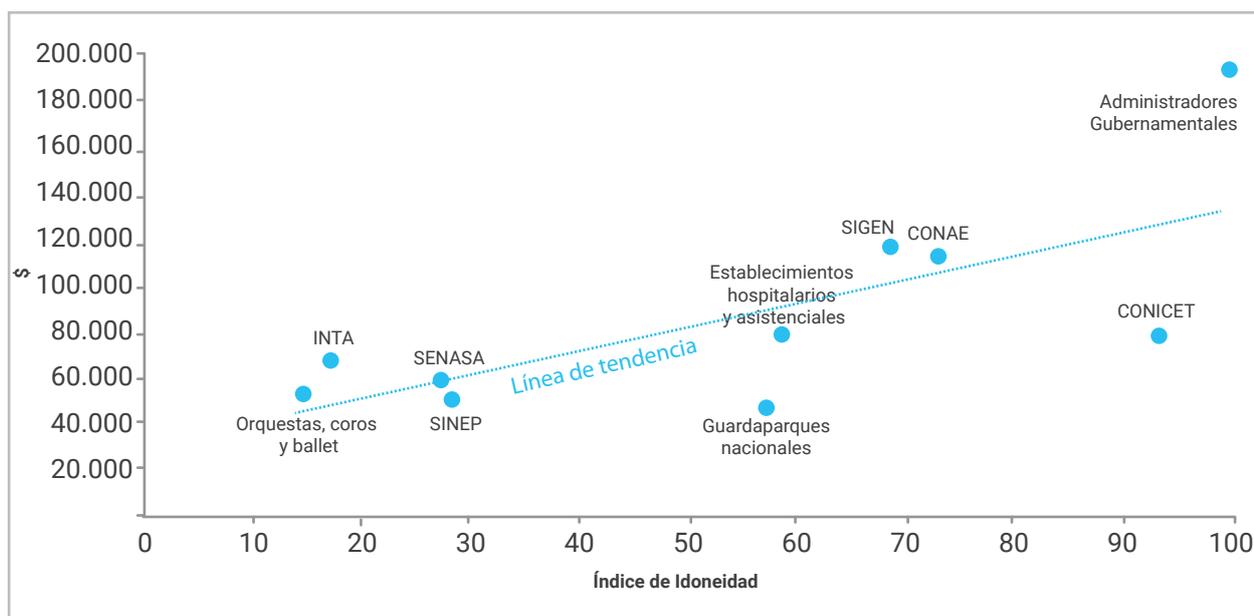
Cuadro 2. Escalafones regidos por CCTG-LMREP según categorías del Índice de Idoneidad

Índice de idoneidad	Escalafón
Muy alto	Administradores Gubernamentales CONICET
Alto	CONAE SIGEN
Medio	Guardaparques nacionales Establecimientos hospitalarios y asistenciales
Bajo	SINEP SENASA
Muy bajo	INTA Orquestas, coros y ballet

Fuente: Elaboración propia

Para concluir, al analizar un posible vínculo con la cuestión salarial, se registra una propensión a que aquellos escalafones mejor ponderados por el Índice de Idoneidad resulten en promedio los mejor retribuidos —como lo refleja la pendiente positiva de la línea de tendencia del Gráfico 20—. Esto resulta previsible teniendo en cuenta que dicho índice incorpora el efecto positivo del incremento del nivel educativo en las remuneraciones, relación ya corroborada en el ámbito del CCTG en investigaciones previas (INAP, 2019b). No obstante, cabe aclarar que no se trata de un cálculo tan preciso, dado que no es posible aislar el impacto de otros determinantes salariales también ya comprobados en el marco del CCTG, como la edad, la antigüedad y el poder de negociación específico de cada escalafón (Gráfico 20).

Gráfico 20. Conceptos fijos liquidados brutos promedio (enero de 2020) según Índice de Idoneidad en escalafones regidos por CCTG-LMREP



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP y de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial

Referencias bibliográficas

- Dahlström, C.; Lapuente, V. & Teorell, J. (2010). «Dimensions of Bureaucracy. A Cross-National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration». En *QoG Working Paper Series*, 2010, (13), pp.1-59 [en línea]. Disponible en <https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350159_2010_13_dahlstrom_lapuente_teorell.pdf> [Consulta: 7 de mayo de 2020].
- Dahlström, C.; Teorell, J.; Dahlberg, S.; Hartmann, F.; Lindberg, A. & Nistotskaya, M. (2015). *The QoG Expert Survey 2015 Codebook*. Gotenburgo: Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotenburgo [en línea]. Disponible en <https://www.qogdata.pol.gu.se/data/qog_exp_15.pdf> [Consulta: 7 de mayo de 2020].
- Evans, P. & Rauch, J. (2000). «Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries». En *Journal of Public Economics*, 75, pp. 49-71.
- (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth». En *American Sociological Review*, 64, (5), pp. 748-765.
- Hood, C. (1991). «A Public Management for All Seasons?». En *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2019a). *Informe Trimestral de Empleo Público*, 2, (1), Buenos Aires.
- (2019b). *Informe Trimestral de Empleo Público*, 1, (2), Buenos Aires.
- Longo, F. (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morduchowicz, A. (2004). *Discusiones de economía de la educación*. Buenos Aires: Losada.

Siglas empleadas en el presente informe

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

CAG: Cuerpo de Administradores Gubernamentales

CCTG: Convenio Colectivo de Trabajo General

CONAE: Comisión Nacional de Actividades Espaciales

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

DNV: Dirección Nacional de Vialidad

DOCIFA: Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública

INCAA: Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

INSSJyP-PAMI: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial

IPC: Índice de Precios al Consumidor

LCT: Ley de Contrato de Trabajo

LMREP: Ley Marco de Regulación del Empleo Público

PECIFASE: Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

PFA: Policía Federal Argentina

PSA: Policía de Seguridad Aeroportuaria

SEN: Servicio Exterior de la Nación

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SINEP: Sistema Nacional de Empleo Público

SPF: Servicio Penitenciario Federal

